

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.6.46

Hanna Zaluhovska

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-2258-5073>

Academy of the State Penitentiary Service, Ukraine

LEGAL STATUS OF THE ORDINARY AND CHIEF STAFF OF THE STATE CRIMINAL AND EXECUTIVE SERVICE OF UKRAINE IN THE SYSTEM OF REFORMING THE PENITENTIARY SYSTEM OF UKRAINE

Ганна Залуговська

Академія Державної пенітенціарної служби, Україна

ПРАВОВИЙ СТАТУС ОСІБ РЯДОВОГО І НАЧАЛЬНИЦЬКОГО СКЛАДУ ДЕРЖАВНОЇ КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ РЕФОРМУВАННЯ ПЕНІТЕНЦІАРНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

The effective functioning of the Penitentiary System of Ukraine is impossible without practical implementation of the constitutional principle of equality. Taking into account this fact, there are no doubts concerning the relevance of studying the state of legal support of the rights, freedoms and legitimate interests of convicts, prisoners, as well as ordinary and chief staff of the State Criminal and Executive Service of Ukraine (hereinafter – SCES of Ukraine). In this context, the legal status of the personnel of the SCES of Ukraine in the system of reforming the Penitentiary System of Ukraine deserves attention.

The main vector of reforming the Penitentiary System of Ukraine and the state of its implementation are analyzed in the article. The propositions to adjust the direction of future reforming of the Penitentiary System of Ukraine are substantiated based on the analysis of the provisions of the decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated September 13, 2017 № 654-p, which determines the basic principles of reforming the Penitentiary System in Ukraine.

Keywords: State Criminal and Executive Service of Ukraine, ordinary and chief staff of the SCES of Ukraine, civil service, legal status, reforming of the Penitentiary System.

Постановка проблеми: Сьогодні держава обрала курс на реформування мілітаризованої державної служби та правоохоронних органів, зокрема ДКВС України, на яку покладаються стратегічно важливі для демократичної держави завдання. Внаслідок чого персонал ДКВС України, на нашу думку, займає окреме місце серед категорій державних службовців України. Але, на превеликий жаль, натепер стан нормативного врегулювання інституту проходження служби в ДКВС України характеризується великою кількістю прогалин в його нормативному забезпеченні та невідповідністю рівню розвитку суспільства ХХІ століття, що, без сумніву, негативно впливає на становище осіб рядового і начальницького складу ДКВС України в правовій реальності, та не може якісно забезпечувати механізм дотримання прав державних службовців, які проходять державну службу в ДКВС України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій: Дослідники Ю. Кізілов та М. Іншин досліджували особливості правового регулювання проходження державної служби. Автори В. Львовчкін та Г. Радов у своїх дослідженнях зосередились на особливостях реформування кримінально-виконавчої системи України. Питанню персоналу пенітенціарної системи України та його класифікації приділи увагу А. Галай, С. Зливко та М. Клімов. Водночас, науковцями недостатньо досліджено правовий статус осіб рядового і начальницького складу, які проходять державну службу особливого характеру

в ДКВС України, в системі реформування пенітенціарної системи України. Завдяки чому набуло актуальності дослідження правового становища осіб рядового і начальницького складу ДКВС України в системі реформування ДКВС України як шляху удосконалення порядку та умов проходження служби в ДКВС України.

Мета: на основі аналізу мети та завдань реформування ДКВС України, визначених чинними нормативно-правовими актами, розробити рекомендації, спрямовані на удосконалення адміністративно-правового регулювання проходження державної служби ДКВС України.

Виклад основного матеріалу:

З моменту проголошення незалежності України розпочалися і донині тривають зміни, спрямовані на розвиток демократії, розбудову правової держави та формування громадянського суспільства¹.

Внаслідок чого державна служба в Україні перебуває у динамічному розвитку, що спонукає до зміни норм, що забезпечують правову регламентацію проходження державної служби.

Разом з тим не припиняє розвитку теорія державної служби, а її найбільш суттєвою особливістю слід вважати обов'язкове врахування існуючої специфіки правового регулювання праці та служби державних службовців в залежності від виду органу, в якому вони проходять службу².

На превеликий жаль, завдяки аналізу правового регулювання проходження державної служби в Україні в умовах адміністративної реформи можливо стверджувати, що велика кількість нормативно-правових актів, створених з метою регулювання порядку і умов проходження державної служби в Україні, не дають підстав для висновку про завершеність стану розвитку законодавства України про державну службу. Однак, існує потреба безперервного оновлення нормативно-правової бази та прискорення розвитку законодавчих засад проходження державної служби³. Зокрема, оновлення засад адміністративно-правового регулювання проходження державної служби в Державній кримінально-виконавчій службі України.

Слід зауважити, за часи незалежності України її пенітенціарна система активно реформується, стала відкритою для громадськості та засобів масової інформації, а проблеми, що виникають у процесі реформування, часто обговорюються та висвітлюються засобами масової інформації⁴.

Внаслідок реформування кримінально-виконавчої системи України вона зазнавала багаторазових організаційних перебудов, зміни підпорядкування та вдосконалення пріоритетних напрямків її діяльності. І, як наслідок, відбулись планові і поступальні зміни принципів діяльності та будови пенітенціарної системи України, коректування правового регулювання суспільних відносин, що виникають під час виконання та відбування кримінальних покарань, завдяки чому українське суспільство має нагоду бути свідком втілення в життя світового досвіду пенітенціарної практики та вимог європейських стандартів у сфері виконання кримінальних покарань та поведження із ув'язненими та засудженими особами.

Слід зазначити, питанню реформування пенітенціарної системи України було приділено багато уваги українськими науковцями у кінці ХХ – на початку ХХІ століття.

Ми погоджуємось із думкою М. Клімова, який досліджував напрями реформування пенітенціарної системи у 1998 році, про зацікавленість й активну участь Ради Європи в наданні практичної допомоги у здійсненні реформи пенітенціарної системи України, в тому числі у вирішенні проблеми підготовки та підбору кадрів для неї⁵.

Отже, вже у кінці ХХ століття під час реформування пенітенціарної реформи України кадрова проблема розглядалась як актуальна та яка потребує розв'язання. Водночас під час здійснення

¹ Федотова, І. (2012). Теоретичні аспекти визначення змісту та елементів правового статусу суб'єктів митних правовідносин. *Вісник Академії митної служби України. Серія : Право, 1*, 7-12.

² Іншин, М. (2013). Особливості правового регулювання державної служби в Україні : сучасний стан, проблеми, перспективи розвитку. *Форум права, 2*, 165-179.

³ Кізілов, Ю. (2016). Правове регулювання проходження державної служби в Україні в умовах адміністративної реформи. *Державне управління та місцеве самоврядування, 2 (29)*, 137-142.

⁴ Львовчкін, В. (2002). Концептуальні питання реформування кримінально-виконавчої системи України. *Проблеми пенітенціарної теорії та практики: Щорічний бюлетень Київського інституту внутрішніх справ, 7*, 3-12.

⁵ Клімов, М. (1998). Обґрунтування цілей та змісту підготовки фахівців для пенітенціарної системи. *Проблеми пенітенціарної теорії та практики: Щорічний бюлетень Київського інституту внутрішніх справ, 1 (3)*, 110-120.

реформи акцентувалась увага на необхідності нормативного врегулювання процедури підбору та підготовки кадрів та на закріпленні понятійно-категоріального апарату, зокрема визначенню поняття «персонал пенітенціарної системи».

Дослідник А. Галай пропонував нормативно закріпити визначення «персоналу пенітенціарних установ», під яким розумів постійний кадровий склад працівників пенітенціарних установ, що виконує конкретно поставлені функції з реалізації цілей діяльності пенітенціарних установ і користуються у зв'язку із цим державними гарантіями забезпечення нормальної діяльності¹.

Г. Радов у науковій праці «Доктринальна модель Закону України «Про пенітенціарну систему України» вважав раціональним закріплення у законі поняття «співробітники пенітенціарної системи», до яких відносив державних службовців, які виконують роботу великого суспільного значення і знаходяться під захистом держави².

Натепер під час реформування ДКВС України немає потреби нормативного закріплення поняття персоналу, оскільки Законом України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» закріплено визначення персоналу ДКВС України.

Водночас українськими дослідниками вже піднімається питання про необхідність внесення змін до статті 14 Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» з метою розширення категорій осіб, які належать до персоналу ДКВС України³.

Основним актом, що визначає мету і завдання пенітенціарної системи України є схвалена Кабінетом Міністрів України «Концепція реформування (розвитку) пенітенціарної системи України» (далі – Концепція) від 13 вересня 2017 р. № 654-р, яка передбачає у 2020 році додаткове фінансування заходів щодо подальшого реформування пенітенціарної системи і закріплює, що натепер існує необхідність забезпечення здійснення заходів, спрямованих на поліпшення умов відбування покарань та тримання під вартою засуджених та осіб, узятих під варту⁴.

Дійсно, громадяни України стали свідками важливих змін у пенітенціарній системі України, значущість яких неможливо переоцінити для нашої держави, зокрема вектор реформування пенітенціарної системи України направлений на покращення умов відбування покарань, створення можливості отримання від держави платних послуг з метою поліпшення умов утримання осіб в слідчих ізоляторах, ремонт камер, зміни чисельності та продаж установ виконання покарань і слідчих ізоляторів з метою побудови у майбутньому нових.

Але зупинімося докладніше на тому, що Концепцією також вказано на актуальність вжиття заходів з метою підвищення престижності служби в органах і установах ДКВС України шляхом підвищення грошового забезпечення осіб рядового і начальницького складу ДКВС України, забезпечення їх житлом та соціальним захистом⁵.

І, враховуючи теперішній рівень престижності проходження служби в ДКВС України та стан правового і соціального захисту, неможливо не погодитися із думкою С. Зливка, що Концепція висвітлює труднощі пенітенціарної системи та визначає шляхи й способи їх подолання, але проблеми, що стосуються проходження служби персоналом в ДКВС України, лишились поза увагою⁶.

Отже, деякі норми, задекларовані Концепцією, потребують реального виконання, а напрям реформування, визначений нею, необхідно скорегувати з урахуванням нагальності реалізації потреб персоналу ДКВС України.

¹ Галай, А. (2000). Поняття персоналу пенітенціарних установ. *Проблеми пенітенціарної теорії та практики: Щорічний бюлетень Київського інституту внутрішніх справ*, 5, 34-41.

² Радов, Г. (1997). Доктринальна модель Закону України «Про пенітенціарну систему України». *Проблеми пенітенціарної теорії і практики: Щорічний бюлетень Київського інституту внутрішніх справ*, 1 (2), 11-52.

³ Залуговська, Г. (2019). Проходження служби науково-педагогічними працівниками у специфічній модифікації державної служби – Державній кримінально-виконавчій службі України. *Юридичний науковий електронний журнал*, 5, 161-163.

⁴ *Розпорядження про схвалення Концепції реформування (розвитку) пенітенціарної системи України 2017* (Кабінет Міністрів України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*.

<<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/654-2017-%D1%80#Text>> (2020, листопад, 17)

⁵ *Розпорядження про схвалення Концепції реформування (розвитку) пенітенціарної системи України р. 4. 2017* (Кабінет Міністрів України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*.

<<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/654-2017-%D1%80#Text>> (2020, листопад, 17).

⁶ Зливко, С. В. (2018). Деякі питання щодо реалізації Концепції реформування (розвитку) пенітенціарної системи України. *Тенденції і перспективи розвитку інститутів права та держави: матеріали міжнародної юридичної науково-практичної конференції (19 квітня 2018 р., м. Київ)*, 48-49.

Необхідно зупинитися на тому, що відповідно до чинного законодавства на посадових та службових осіб органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів ДКВС України покладено обов'язок забезпечувати дотримання прав людини і громадянина, реалізацію законних прав та інтересів засуджених і осіб, узятих під варту, вимог законодавства щодо виконання і відбування кримінальних покарань¹.

А тому, поза всяким сумнівом, якісне забезпечення прав та законних інтересів засуджених і осіб, узятих під варту, неможливе без бездоганного правового регулювання порядку та умов проходження служби в ДКВС України та належного правового і соціального захисту персоналу.

Проте, Концепцією не порушено проблему недовершеного нормативного регулювання порядку та умов проходження служби в ДКВС України, забезпечення прав осіб рядового та начальницького складу ДКВС України, не зазначено шляхів приведення правового і соціального захисту персоналу ДКВС України у відповідність світовим стандартам, а також не розроблено механізму гарантування їх реалізації.

Враховуючи думку дослідниці Т. Плугатар, що наявність прогалин і колізій у нормативному регулюванні адміністративно-правового статусу створює, з одного боку, труднощі у здійсненні посадовими особами своїх повноважень, а з іншого – не забезпечує належної реалізації та захисту прав і свобод громадян², ми змушені констатувати, що подальше ефективне реформування пенітенціарної системи України неможливе без врахування значимості зміни принципів адміністративно-правового регулювання проходження державної служби особливого характеру в ДКВС України.

На підставі проведеного аналізу стану та перспектив реформування пенітенціарної системи України, вважаємо, що для досягнення кінцевої мети реформування будь-якого органу державної влади необхідно врахувати наслідки етапів її реалізації, які вже втілені в життя, з метою корегування пріоритетних напрямів та механізмів реформування пенітенціарної системи.

На нашу думку, доцільно акцентувати увагу на необхідності та значущості врегулювання проблем нормативно-правового забезпечення проходження служби особами рядового і начальницького складу ДКВС України та внесення змін до Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України», оскільки регулювання порядку та умов проходження служби в ДКВС України має розглядатись як один із способів забезпечення прав та законних інтересів засуджених та ув'язнених в Україні. Та, на нашу думку, фактичне виконання завдань реформування пенітенціарної системи України неможливе без планового та симетричного реформування усіх її складових.

Отже, необхідність вжиття заходів з метою підвищення ефективності реформування пенітенціарної системи України не викликає сумнівів, а тому з урахуванням спливаючого терміну реалізації Концепції, вважаємо за доцільне під час пролонгації Концепції або затвердження нової стратегії реформування пенітенціарної системи України взяти до уваги, що важливою складовою ефективного реформування пенітенціарної системи України є внесення змін до чинного законодавства з метою зменшення плинності кадрів на посадах рядового та молодшого начальницького складу ДКВС України, удосконалення механізмів забезпечення правового і соціального захисту осіб рядового і начальницького складу ДКВС України та приведення їх у відповідність світовим стандартам, забезпечення якісного адміністративно-правового регулювання порядку та умов проходження служби особами рядового і начальницького складу ДКВС України.

References:

1. Fedotova, I. (2012). Teoretychni aspekty vyznachennia zmistu ta elementiv pravovoho statusu subiektiv mytnykh pravovidnosyn [Theoretical aspects of determining the essence and elements of the legal status of the subjects of customs relations]. *Visnyk Akademii mytnoi sluzhby Ukrainy. Seriiia : Pravo* [Bulletin of the Academy of Customs Service of Ukraine. Series: Law], 1, 7-12. [in Ukrainian].
2. Inshyn, M. (2013). Osoblyvosti pravovoho rehuliuвання derzhavnoi sluzhby v Ukraini : suchasnyi stan, problemy, perspektvyvy rozvytku [Features of legal regulation of civil service in Ukraine: current state, problems, prospects of development]. *Forum prava* [Law Forum], 2, 165-179. [in Ukrainian].

¹ Закон про Державну кримінально-виконавчу службу України, ст.18. 2005 (Верховна Рада України).

Офіційний сайт Верховної Ради України. < <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2713-15> > (2020, листопад, 17)

² Плугатар, Т. (2010). Деякі аспекти адміністративно-правового статусу прав і свобод громадян. *Вісник Академії управління МВС*, 2(14), 100-108.

3. Kizilov, Yu. (2016). Pravove rehuliuвання prokhodzhennia derzhavnoi sluzhby v Ukraini v umovakh administratyvnoi reformy [Legal regulation of doing civil service in Ukraine in the context of administrative reform]. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia* [Public administration and local self-government], 2 (29), 137-142. [in Ukrainian].
4. Lovochkin, V. (2002). Kontseptualni pytannia reformuvannia kryminalno-vykonavchoi systemy Ukrainy [Conceptual issues of reforming the Criminal and Executive System of Ukraine]. *Problemy penitentsiarnoi teorii ta praktyky: Shchorichnyi biuleten Kyivskoho instytutu vnutrishnikh sprav* [Problems of Penitentiary Theory and Practice: Annual Bulletin of the Kyiv Institute of Internal Affairs], 7, 3-12. [in Ukrainian].
5. Klimov, M. (1998). Obhruntuvannia tsilei ta zmistu pidhotovky fakhivtsiv dlia penitentsiarnoi systemy [Substantiation of the goals and essence of training specialists for the Penitentiary System]. *Problemy penitentsiarnoi teorii ta praktyky: Shchorichnyi biuleten Kyivskoho instytutu vnutrishnikh sprav* [Problems of Penitentiary Theory and Practice: Annual Bulletin of the Kyiv Institute of Internal Affairs], 1 (3), 110-120. [in Ukrainian].
6. Halai, A. (2000). Poniattia personalu penitentsiarnykh ustanov [The concept of penitentiary staff]. *Problemy penitentsiarnoi teorii ta praktyky: Shchorichnyi biuleten Kyivskoho instytutu vnutrishnikh sprav* [Problems of Penitentiary Theory and Practice: Annual Bulletin of the Kyiv Institute of Internal Affairs], 5, 34-41. [in Ukrainian].
7. Radov, H. (1997). Doktrynalna model Zakonu Ukrainy «Pro penitentsiarnu systemu Ukrainy» [Doctrinal model of the Law of Ukraine "On the Penitentiary System of Ukraine"]. *Problemy penitentsiarnoi teorii i praktyky: Shchorichnyi biuleten Kyivskoho instytutu vnutrishnikh sprav* [Problems of Penitentiary Theory and Practice: Annual Bulletin of the Kyiv Institute of Internal Affairs], 1 (2), 11-52. [in Ukrainian].
8. Zaluhska, H. (2019). Prokhodzhennia sluzhby naukovo-pedahohichnymy pratsivnykamy u spetsyfnii modyfikatsii derzhavnoi sluzhby – Derzhavni kryminalno-vykonavchii sluzhbi Ukrainy [Being on service by academic staff in a specific modification of the civil service – the State Criminal and Executive Service of Ukraine]. *Yurydychni naukovyi elektronnyi zhurnal* [Legal scientific electronic journal], 5, 161-163. [in Ukrainian].
9. *Rozporiadzhennia pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia (rozvytku) penitentsiarnoi systemy Ukrainy 2017 (Kabinet Ministriv Ukrainy)*. [Decree on approval of the Concept of reforming (developing) the Penitentiary System of Ukraine 2017 (Cabinet of Ministers of Ukraine)]. *Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy*. [Official web-site of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/654-2017-%D1%80#Text>> (November 17, 2020). [in Ukrainian].
10. Zlyvko, S. V. (2018). Deiaki pytannia shchodo realizatsii Kontseptsii reformuvannia (rozvytku) penitentsiarnoi systemy Ukrainy. [Some issues concerning implementation of the Concept of reforming (developing) the Penitentiary System of Ukraine]. *Tendentsii i perspektyvy rozvytku institutiv prava ta derzhavy: materialy mizhnarodnoi yurydychnoi nauково-praktychnoi konferentsii (19 kvitnia 2018 r., m. Kyiv)*. [Trends and prospects for the development of institutions of law and state: materials of the International legal scientific and practical conference (April 19, 2018, Kyiv)], 48-49. [in Ukrainian].
11. *Zakon pro Derzhavnu kryminalno-vykonavchu sluzhbu Ukrainy (2005)*. (Verkhovna Rada Ukrainy). [Law on the State Criminal and Executive Service of Ukraine 2005 (Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy*. [Official web-site of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2713-15>> (November 17, 2020). [in Ukrainian].
12. Pluhatar, T. (2010). Deiaki aspekty administratyvno-pravovoho statusu prav i svobod hromadian [Some aspects of the administrative and legal status of citizens' rights and freedoms]. *Visnyk Akademii upravlinnia MVS* [Bulletin of the Academy of the Ministry of Internal Affairs], 2(14), 100-108. [in Ukrainian].